

BESTUURLIJK RAPPORT

# Parkeerbeheer

De route naar verzelfstandiging en privatisering

oktober 2015

Rekenkamer Amsterdam





BESTUURLIJK RAPPORT

# **Parkeerbeheer**

De route naar verzelfstandiging en privatisering

oktober 2015

**colofon**

Rekenkamer Metropool Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. John van Leuken (projectleider)  
dr. Diederick Klein Kranenburg

onderzoeksperiode: september 2014 t/m februari 2015

## Samenvatting

Uit onvrede bij de stadsdelen over de geleverde dienstverlening door de Dienst Stadstoezicht startte het college van B&W in 2003 een proces van verzelfstandiging van het parkeerbeheer. Dit resulteerde in 2008 in het besluit om de parkeerhandhaving te laten uitvoeren door een nieuwe, verzelfstandigde overheids-BV. Dit werd Cition. In 2012 besloot het college tot aanbesteding van het fiscale parkeerbeheer. De gemeente hanteert voor de besluitvorming over verzelfstandigingen en privatisering een stappenplan. Hierbij worden een denk- een onderzoeks- en een uitvoeringsfase onderscheiden. De rekenkamer ging na of de besluitvorming over de verzelfstandiging en privatisering van het parkeerbeheer van voldoende kwaliteit was, in de zin van zoveel mogelijk transparant, consistent en rationeel. Ook is nagegaan of de bestaande raamnota een toereikend kader is voor verzelfstandiging en privatisering.

*Besluiten lang niet altijd transparant, consistent en rationeel*

Het besluitvormingsproces nam een lange periode in beslag: van mei 2003 tot april 2012. De aanbesteding van het parkeerbeheer is in 2015 gegund. De genomen besluiten waren lang niet altijd transparant, consistent en rationeel.

De eerste fase – de denkfase – sloot het college al na een maand af met de constatering dat de activiteiten die door de Dienst Stadstoezicht werden uitgevoerd, konden worden afgestoten, omdat het geen wettelijke verplichte taak betrof. Het college nam echter geen besluit over de positionering van de nieuwe organisatie, hoewel in de gemeentelijke raamnota er vanuit wordt gegaan dat een dergelijk principebesluit na de denkfase wordt genomen. Om ons onduidelijke redenen besloot het college toch verder te gaan, waarmee het afweek van de in zijn eigen raamnota vastgestelde systematiek.

De tweede fase – de onderzoeksfase – duurde van 2003 tot 2008 en werd vooral gekenmerkt door lange onderhandelingen tussen het college en de stadsdelen over de toekomstige positie van de Dienst Stadstoezicht en over de verdeling van de kosten. Dit leidde op 3 juli 2007 tot een principebesluit over de positionering van het parkeerbeheer. Pas nadat dit compromis tussen centrale stad en stadsdelen was bereikt, konden noodzakelijke onderdelen van de onderzoeksfase, zoals een sterke/zwakte analyse en het opzetten van een business case voor het nieuwe bedrijf worden gestart. Op grond van de vele afwijkingen van de procedure, zoals die is vastgelegd in de gemeentelijke raamnota's, meent de rekenkamer dat de besluitvorming in deze fase niet consistent was. De voorbereiding van het besluit in 2007 is echter evenwichtig te noemen. De voor- en nadelen van de verschillende scenario's zijn toen helder op tafel gelegd en de risico's zijn benoemd. Op grond hiervan kwam men tot een beargumenteerde keuze voor privatisering. Alleen de wijze van privatisering was nog niet aangegeven.

In de uitvoeringsfase is niet alleen de verzelfstandiging van het parkeerbeheer voorbereid, maar zijn ook de belangrijkste besluiten over de privatisering genomen. De besluiten over de privatisering zijn niet optimaal te noemen: ze schieten te kort in consistentie, transparantie en rationaliteit. Verschillende malen zijn in de besluitvorming nieuwe elementen ingebracht, zoals de winstgevendheid van het bedrijf, problemen rond de parkeerketen, een second opinion over de financiële gevolgen van de privatisering en het meedoen van Cition aan de aanbesteding. De argumentatie voor deze wendingen is vaak niet duidelijk, soms niet te achterhalen of ze doet afbreuk aan de argumentatie, die is ingebracht voor de verzelfstandiging en privatisering. Er bestonden verschillen van inzicht over de financiële gevolgen van de aanbesteding, met name over de omvang van de risico's. In het uiteindelijke besluit tot aanbesteding van januari 2012 wordt er echter geen aandacht gegeven aan deze verschillen van inzicht. Wel constateert het college dat de uitkomsten gebaseerd zijn op aannames en daarmee kwetsbaar zijn. Het besluit tot het toelaten van Cition tot de aanbesteding is weinig rationeel, in de zin dat het niet spoort met de inschatting dat een eigen overheidsbedrijf minder efficiënt is dan een marktpartij.

#### *Raamnota weinig bruikbaar voor privatisering*

De gemeente heeft in de onderzoeksperiodes drie opeenvolgende raamnota's gekend voor verzelfstandigingen: die uit 2001, uit 2008 en 2013. De nota uit 2008 laat een meer doordachte en concrete aanpak zien dan de eerdere nota. In alle nota's – ook de meest recente – gaat echter weinig aandacht uit naar privatisering. Er wordt niet ingegaan op de gevolgen voor het beleidsproces van een voornemen om een verzelfstandiging tot een privatisering te laten leiden.

Verder zijn de nota's niet altijd even duidelijk over de rol van de gemeenteraad. In de praktijk kan het college niet verder zonder de uitgesproken instemming van de gemeenteraad met het collegebesluit, ook al is de rol van de gemeenteraad wettelijk beperkt tot het geven van wensen en bedenkingen. Maar de gemeenteraad kreeg bij het parkeerbeheer geen keuze voorgelegd uit verschillende mogelijkheden. De positie van de gemeenteraad in een proces van verzelfstandiging en privatisering blijft zo vrij vaag.

#### *Aanbevelingen*

Op grond van het onderzoek doet de rekenkamer de aanbeveling meer expliciete exit- en bijstuurmogelijkheden in te bedden in het algemene beleid. Dat is nuttig om politieke interventies in crisisachtige situaties als waarin de verzelfstandiging en privatisering van het parkeerbeheer zich heeft voltrokken zorgvuldig in te bedden. Ook vraagt de rekenkamer om een verheldering van de procedures en een duidelijker afbakening van verantwoordelijkheden. Verzelfstandiging en privatisering zijn politiek gevoelige onderwerpen, die zorgvuldigheid in argumentatie vereisen. In de raamnota moet expliciete aandacht komen voor privatisering, waarbij het proces wat moet leiden tot privatisering duidelijk moet worden onderscheiden van het verzelfstandigingsproces. Tenslotte wijst de rekenkamer er op dat er tijd en ruimte moet worden genomen om de gevolgen te kunnen overzien als door plotselinge politieke wendingen een andere weg wordt ingeslagen.

## Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Metropool Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar de verzelfstandiging en privatisering van het fiscale parkeerbeheer.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre was de besluitvorming over de verzelfstandiging en aanbesteding van het parkeerbeheer in Amsterdam van voldoende kwaliteit?

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen, conclusies, analyse en aanbevelingen weer. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

In het bestuurlijk rapport dat voor u ligt, wordt eerst de aanleiding voor dit onderzoek beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de belangrijkste bevindingen en wordt antwoord gegeven op de deelvragen van het onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat de hoofdconclusie van het onderzoek en de analyse van de belangrijkste knelpunten met aanbevelingen voor verzelfstandigingen en privatiseringen in Amsterdam.





# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvragen	10
1.3 Normen	10
<b>2 Samenvatting bevindingen</b>	<b>13</b>
2.1 Kwaliteit van de besluiten in de denkfase (2003)	13
2.2 Kwaliteit van de besluiten in de onderzoeksfase (2003-2008)	14
2.3 Kwaliteit van de besluiten in de uitvoeringsfase (2008-2012)	16
2.4 De bruikbaarheid van de raamnota's	18
<b>3 Analyse en aanbevelingen</b>	<b>21</b>
3.1 Hoofdconclusies	21
3.2 Analyse en aanbevelingen	22
<b>4 Bestuurlijke reactie</b>	<b>27</b>
4.1 Bestuurlijke reactie college	27
4.2 Nawoord rekenkamer	29



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In Amsterdam geldt voor grote delen van de stad ‘betaald parkeren’ via een parkeerautomaat of door middel van een parkeervergunning. Lange tijd is de uitvoering en handhaving van het betaald parkeren een taak geweest van een gemeentelijke dienst – vanaf 1996 was dit Stadstoezicht. In 2008 nam het college van B&W het besluit om de parkeerhandhaving te ontvlechten uit Stadstoezicht en de taak te laten uitvoeren door een nieuwe, verzelfstandigde overheids-BV. Dit werd Cition. Al in 2007 werd besloten om op termijn het parkeerbeheer te privatiseren. In 2012 besloot het college om over te gaan tot aanbesteding, zodat ook marktpartijen konden meedingen naar deze taak. De gemeente hanteert voor de besluitvorming over verzelfstandigingen en privatisering een stappenplan dat is weergegeven in de nota *Doelgericht op Afstand*.<sup>1</sup> Hierbij worden verschillende fases onderscheiden: een denkfase waarin een principekeuze wordt gemaakt over de toekomstige positionering, een onderzoeksfase waarin een nauwkeurig beeld ontwikkeld wordt over de haalbaarheid en een uitvoeringsfase waarin de besluitvorming over de verzelfstandiging definitief haar beslag krijgt. Voor het parkeerbeheer werd de denkfase in 2003 afgerond, eindigde de onderzoeksfase in 2008 en is de uitvoeringsfase beëindigd met de afronding van de aanbesteding.

Uit een verkennend onderzoek dat de rekenkamer in 2014 uitvoerde naar het proces van verzelfstandiging van het parkeerbeheer werd duidelijk dat de besluitvorming een complex en langdurig proces is geweest. Er bleven vragen open over de kwaliteit van de informatie waarop het besluit is gebaseerd, de argumenten die een rol speelden en de belangen van de betrokkenen. De gemeente vindt het belangrijk, getuige de nota *Doelgericht op afstand*, dat het besluitvormingsproces zorgvuldig plaatsvindt. Op basis van het verkennend onderzoek konden we niet vaststellen of daar in dit geval sprake van was. Dit was voor de rekenkamer reden om over te gaan op een kort onderzoek, waarin nader gekeken werd naar de aanwezigheid en kwaliteit van informatie en de kwaliteit van de besluitvorming. De rekenkamer wil in de komende periode meer deelnemingen onder de loep nemen. In die zin kan dit onderzoek als een startpunt daarvan worden beschouwd.

---

<sup>1</sup> Er zijn drie achtereenvolgende beleidsnota's geweest over verzelfstandiging: *Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam II* (28 maart 2001); *Doelgericht op afstand. Overzicht gemeentelijk beleid privatiseringen, uitplaatsingen & verzelfstandigingen, deelnemingen en vertegenwoordigingen* (17 januari 2008); *Doelgericht op afstand II Borgen van het publiek belang Amsterdam 2013-2016* (15 maart 2013).

## 1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is te beoordelen of besluitvormingsprocessen rond verzelfstandigingen binnen de gemeente goed functioneren. Het tweede, afgeleide doel van dit onderzoek heeft betrekking op de nota *Doelgericht op afstand*. Deze nota biedt een beslisboom – een serie vragen die moet leiden naar de juiste beslissing – en een werkproces. In het onderzoek toetsen we de bruikbaarheid van deze nota.

### *Probleemstelling*

In hoeverre was de besluitvorming over de verzelfstandiging en aanbesteding van het parkeerbeheer in Amsterdam van voldoende kwaliteit?

### *Onderzoeksvragen*

De onderzoeksvragen zijn in drieën verdeeld. De eerste serie gaat in op de aanwezigheid en kwaliteit van de informatie die voorhanden was bij de besluitvorming. De tweede serie gaat in op de kwaliteit van de besluiten, waarbij het gebruik van de informatie een belangrijke rol speelde. Het derde onderdeel gaat in op de bruikbaarheid van de nota *Doelgericht op afstand* als kader voor dit besluitvormingsproces.

Tabel 1.1 - Onderzoeksvragen

onderdeel	onderzoeksvragen
<i>Aanwezigheid en kwaliteit van informatie</i>	1. Op basis van welke informatie is besloten tot de verzelfstandiging en aanbesteding van het parkeerbeheer in Amsterdam?
	2. Hoe kwam de informatie tot stand?
	3. Hoe verhouden de argumenten voor verzelfstandiging en aanbesteding bij Cition zich tot andere verzelfstandigingen binnen de gemeente Amsterdam?
<i>Kwaliteit van besluiten</i>	4. Welke opties zijn overwogen?
	5. Welke gevolgen zijn onderkend?
	6. Is er een waarneembare afweging gemaakt?
	7. Is de raad op de juiste momenten betrokken in de besluitvorming?
<i>Bruikbaarheid van nota 'Doelgericht op Afstand'</i>	8. In hoeverre was de nota <i>Doelgericht op afstand</i> toereikend om het proces van verzelfstandiging en privatisering aan te sturen?

## 1.3 Normen

In dit onderzoek gaat het in essentie om de beoordeling van een besluitvormingsproces. Vanuit het perspectief van een rekenkamer is dat een ingewikkeld onderwerp omdat in de meeste politieke besluitvormingsprocessen het maken van plannen en het nemen van beslissingen nauw verweven zijn. Van de (kwaliteit van) plannen kunnen we iets vinden. Het nemen van beslissingen is het domein van de politiek en in principe voor een rekenkamer een gegeven. Toch is er nog wel iets meer over te zeggen.

Bij de beoordeling van politieke beslissingen zijn twee zaken van belang die een zekere terughoudendheid vragen. Allereerst is een opvatting over de wenselijkheid of onwenselijkheid van bepaalde uitkomsten uiteindelijk niet goed of fout. De vraag is wel of een beslissing in overeenstemming is met dat wat de beslisser echt vindt. Deze vraag wordt in beslissingsonderzoek getoetst door na te gaan of het keuze-probleem op een goede manier is gestructureerd voordat de beslissing wordt genomen. Zijn er relevante keuzeopties onderscheiden en zijn de gevolgen van die opties goed in kaart gebracht? Behalve het structureren van het keuze-probleem kan ook het afwegingsproces worden beoordeeld, waarbij het de vraag is of bij de afweging *waarneembaar* rekening is gehouden met de verschillende opties en aanwezige informatie over de gevolgen.

Bij politiek-bestuurlijke beslissingen is er nog een andere reden om terughoudend te zijn. Bij dergelijke afwegingen spelen machtsvorming en belangentegenstellingen namelijk een belangrijke rol. Legitieme politieke opvattingen en de noodzaak om die in overeenstemming te brengen met andere legitieme politieke opvattingen kunnen op elk moment het proces beïnvloeden. Daarbij kunnen keuzeopties al vroegtijdig worden afgeschoten en een bepaald soort gevolgen een hoge prioriteit krijgen. De wispelturigheid en het gebrek aan transparantie die samenhangen met vorming van politieke compromissen geven politiek-bestuurlijke afwegingen een heel eigen karakter.

Als rekenkamer moeten we dus terughoudend zijn met het geven van oordelen over beslissingen bij een complex, politiek-bestuurlijk gedreven dossier als het Amsterdamse parkeerbeheer. Aan de andere kant zal niemand willen dat door het politieke karakter van de besluitvorming verkeerde beslissingen worden genomen. Verkeerd in de zin dat de beslissing uiteindelijk naar ieders mening volstrekt verkeerd uitpakt en dat dat voorkomen had kunnen worden op basis van de informatie die op het moment dat de beslissing werd genomen, aanwezig was. Vanuit dat perspectief vinden we toch dat we beslissingen marginaal kunnen en moeten toetsen. Het idee daarbij is dat we kanttekeningen maken waar met het oog op volgende besluitvormingsprocessen van kan worden geleerd.

Met de bovenstaande overwegingen in het achterhoofd hebben we een aantal normen vastgesteld die ons voor de marginale toetsing van beslissingen relevant lijken.

*Tabel 1.2 - Normen en toetspunten besluiten*

<b>marginale normen</b>	<b>toetspunten</b>
Zoveel mogelijk transparant	- Open over risico's - Open over argumenten (overwogen opties en gevolgen)
Zoveel mogelijk consistent	- Besluit in lijn met eerdere besluiten
Zoveel mogelijk rationeel	- Relevante opties in kaart gebracht - Informatie over gevolgen helder en adequaat - Afweging van opties op basis van gevolgen

Ook voor de beoordeling van het beleid hebben we een aantal normen opgesteld.  
Dit zijn de volgende:

*Tabel 1.3 - Normen en toetspunten voor plannen*

<b>norm</b>	<b>aandachtspunten bij toetsing</b>
Is het denkkader helder en bruikbaar?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Heeft het een algemeen uitgangspunt?</li> <li>- Is het systematisch van opzet?</li> <li>- Leidt het tot duidelijk omschreven keuzes en keuzemomenten?</li> </ul>
Is het proceskader helder en bruikbaar?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is er sprake van een eenduidig onderscheiden fasering?</li> <li>- Is er duidelijk welke activiteiten in elke onderscheiden fase moeten gebeuren?</li> <li>- Is duidelijk hoe elke fase wordt afgesloten?</li> </ul>

## 2 Samenvatting bevindingen

Voor de complete beschrijving van onze bevindingen verwijzen we naar ons onderzoeksrapport. In dit hoofdstuk volstaan we met een samenvatting.

### 2.1 Kwaliteit van de besluiten in de denkfase (2003)

*De besluiten aan het eind van de denkfase schieten tekort in consistentie en rationaliteit. De besluiten wijken af van de weg die in de toenmalige raamnota was aangewezen en het college gaat verder ondanks dat geen keuze is gemaakt over de positionering van de Dienst Stadstoezicht.*

Tabel 2.1 - Toetsing normen denkfase

		denkfase
transparantie	<i>Open over risico's</i>	n.v.t.
	<i>Open over argumenten (overwogen opties en gevolgen)</i>	n.v.t.
consistentie	<i>Besluit in lijn met eerdere besluiten</i>	nee
rationaliteit	<i>Relevante opties in kaart gebracht</i>	nee
	<i>Informatie over gevolgen helder en adequaat</i>	nee
	<i>Afweging van opties op basis van gevolgen</i>	nee

Het besluit dat het college in 2003 aan het eind van de denkfase nam, betrof slechts een beperkte vraagstelling. Het college besloot dat afstoten van Stadstoezicht in principe mogelijk was, omdat er geen sprake was van een wettelijke taak. Er was wel een publiek belang in het geding, maar dit kwam door afstoting niet in het gedrang. Het college wilde de positionering van Stadstoezicht verder onderzoeken.

De denkfase is door het college van B&W afgesloten met iets dat een principebesluit is genoemd, maar dat geen besluit was over de positionering van de nieuwe organisatie. Het genomen besluit is daarom een voorlopig besluit te noemen. Mogelijke opties waren nog niet in kaart gebracht, laat staan overwogen. Het college constateerde dat er een aantal vragen en onzekerheden waren gerezen die het onmogelijk maakten om – conform de systematiek van de toenmalige raamnota *Aanpak en organisatie privatisering* – al een weloverwogen keuze over de positionering van Stadstoezicht te maken. De genoemde vragen en onzekerheden betroffen de uitkomsten van een CAO-vergelijking, een afbakening van de markt en de BOA-bevoegdheden. Waarom het college meende – ondanks de geconstateerde afwijking van de systematiek in de raamnota – toch tot de onderzoeksfase te kunnen over-

gaan, is onduidelijk. In de bestuurlijke documenten zijn hiervoor geen duidelijke argumenten te vinden.

De notitie die ten grondslag lag aan het besluit een onderzoeksfase te starten, is in korte tijd opgesteld. De denkfase heeft slechts een maand in beslag genomen. Dit onderzoek was qua reikwijdte beperkt. De notitie behandelt de vragen of het juridisch mogelijk is Stadstoezicht op afstand te plaatsen, en of hiermee een publiek belang in het geding komt. Daarbij wordt ingegaan op een aantal specifieke kwesties, zoals de BOA-bevoegdheid. Verkenning en afweging van allerlei praktische zaken, zoals bijvoorbeeld de verwachte frictiekosten, worden bewaard tot de onderzoeksfase. De informatie is kwalitatief goed te noemen, maar betreft – gezien de beperkte vraagstelling – slechts enkele onderwerpen.

Al na een maand kwam het college dus tot een besluit, waarbij het afweek van de in de raamnota vastgestelde systematiek inzake verzelfstandigingen, op grond van niet nader benoemde argumenten. Dit getuigt niet van een streven naar zoveel mogelijk consistent handelen. Het college achtte zich niet in staat om een keuze te maken over de positionering van Stadstoezicht, maar wilde toch verder gaan. Daaruit komt niet het beeld naar voren van een college dat een poging onderneemt om zoveel mogelijk rationeel te handelen. Het lijkt er op dat het college een besluit voor zich uit heeft geschoven, maar toch al de denkfase heeft willen afronden, wellicht om dat het zich gedwongen voelde besluiten te moeten nemen.

## 2.2 Kwaliteit van de besluiten in de onderzoeksfase (2003-2008)

*Het uiteindelijke principebesluit van juli 2007 is voldoende rationeel en transparant, ook al is het niet op alle punten uitgewerkt. Zo is de wijze van privatisering nog niet aangegeven. Meer kanttekeningen zijn er te maken bij de consistentie van de besluiten. Het college week niet alleen af van de weg, zoals die in zijn eigen raamnota was aangegeven, maar week ook af van het besluit dat het aan het einde van de denkfase had genomen.*

Tabel 2.2 - Toetsing normen onderzoeksfase

		onderzoeksfase
transparantie	<i>Open over risico's</i>	√
	<i>Open over argumenten (overwogen opties en gevolgen)</i>	√
consistentie	<i>Besluit in lijn met eerdere besluiten</i>	nee
rationaliteit	<i>Relevante opties in kaart gebracht</i>	√
	<i>Informatie over gevolgen helder en adequaat</i>	niet volledig
	<i>Afweging van opties op basis van gevolgen</i>	√



Eind 2003 besloot het college tot het handhaven en verbeteren van Stadstoezicht en het verplicht inbesteden van stadsdelen. Een ander belangrijk besluit van het college was de onderzoeksfase voor het verzelfstandigingsproces niet te stoppen. De discussie over de 'herpositionering van Stadstoezicht' werd voortgezet, en de stadsdelen werden er 'als belangrijkste klanten' meer bij betrokken. Dit is opvallend, aangezien eerder in 2003 nog werd gesuggereerd dat het proces niet verder zou gaan, wanneer de CAO-vergelijking belemmeringen zou opleveren voor het afstoten van dienstonderdelen. Met deze stap week het college definitief af van het pad, zoals dat in de raamnota uit 2001 was aangegeven.

In het besluit van september 2005 zijn centrale punten in het gezamenlijke standpunt van stad en stadsdelen dat Stadstoezicht marktconform moet gaan opereren, en dat de kosten van de reorganisatie en van eventueel aanbesteden van stadsdelen verdeeld moeten worden. Bij nadere beschouwing blijken deze punten in dit besluit nog niet te zijn uitgewerkt. Marktconform betekent namelijk het optimaliseren van de bedrijfsvoering (waar Stadstoezicht al mee bezig is), maar vooral ook het aanpassen van de arbeidsvoorwaarden. Op welke manier dit bereikt kan worden, is op het moment van besluiten echter nog onduidelijk. De verdeling van de kosten is in het besluit ook nog niet bepaald: daar gaat een financiële commissie zich nog over buigen. Ten slotte gaat men over de positionering van Stadstoezicht – het kernpunt van dit onderzoek – nog verder in conclaaf. Het is duidelijk dat stad en stadsdelen het toen op veel punten nog niet eens waren.

In feite is het besluit van 3 juli 2007 op te vatten als het principebesluit over de positionering van het parkeerbeheer, waar de raamnota uit 2001, maar ook de latere uit 2008, om vragen. De gemeentelijke en niet-gemeentelijke taken van Stadstoezicht worden gesplitst en de niet-gemeentelijke taken worden onder gebracht in een overheids-BV, die op korte termijn zal worden geprivatiseerd. In het midden wordt nog gelaten hoe dat zal gebeuren. Maar in de genoemde raamnota's wordt er vanuit gegaan dat het principebesluit na de afsluiting van de vooronderzoeksfase (conform nota 2001) of de denkfase (conform nota 2008) wordt genomen. En niet pas 4 jaar nadat de onderzoeksfase is gestart. De besluiten zijn hier niet consistent. Aan het eind van de denkfase in 2003 werd geen principebesluit genomen en werd afgesproken dat de onderzoeksfase alleen doorgang zou vinden, wanneer de CAO-vergelijking geen onoverkomelijke belemmeringen zou opleveren. Dat deed het wel, en toch vervolgde het college de ingeslagen weg.

De onderzoeksfase ging tot 2007 vooral over het zoeken naar een compromis tussen centrale stad en stadsdelen. Hoe konden de kosten en baten zo goed mogelijk worden verdeeld? Pas daarna werden een sterkte/zwakke analyse uitgevoerd en een business-case voor het nieuwe bedrijf opgesteld. Bovendien werden de kosten voor de verzelfstandiging bepaald. Op grond hiervan kon de onderzoeksfase in april 2008 worden afgesloten.

De voorbereiding van de ambtelijke werk- en stuurgroep van het besluit in 2007 kan echter evenwichtig worden genoemd. De voor- en nadelen van de verschillende scenario's worden duidelijk op tafel gelegd. Ook de risico's worden benoemd. Op grond hiervan komt de ambtelijke stuurgroep tot een beargumenteerde keuze voor privatisering. Het college neemt het voorstel van de ambtelijke stuurgroep over en voegt daar dan de ijkmomenten van 1 januari 2010 en 2011 aan toe. De besluitvorming door het college is op dit punt zoveel mogelijk rationeel en transparant te noemen.

De ambtelijke rapporten worden ook aan de gemeenteraad overlegd. Dit is eveneens het geval met de overwogen opties, de mogelijke gevolgen en risico's. Opvallend is wel dat de gemeenteraad pas 8 maanden na het besluit van B&W er kennis van kan nemen. De gemeenteraad heeft in dit deel van het proces dus nauwelijks een eigen rol kunnen hebben.

### 2.3 Kwaliteit van de besluiten in de uitvoeringsfase (2008-2012)

*De besluiten in deze periode zijn consistent noch transparant. Verschillende malen worden nieuwe elementen in de discussie en besluitvorming ingebracht. Bestaande verschillen in inzicht over de omvang van de risico's verdwijnen achter de constatering van het college dat de veronderstelde uitkomsten van de aanbesteding gebaseerd zijn op aannames en daarmee kwetsbaar zijn. Het besluit tot het toelaten van Cition tot de aanbesteding is niet consistent omdat het niet spoort niet met de inschatting van het college dat een eigen overheidsbedrijf altijd minder efficiënt is dan een marktpartij.*

Tabel 2.3 - Toetsing normen uitvoeringsfase

		uitvoeringsfase
transparantie	<i>Open over risico's</i>	nee
	<i>Open over argumenten (overwogen opties en gevolgen)</i>	niet volledig
consistentie	<i>Besluit in lijn met eerdere besluiten</i>	nee
rationaliteit	<i>Relevante opties in kaart gebracht</i>	√
	<i>Informatie over gevolgen helder en adequaat</i>	√
	<i>Afweging van opties op basis van gevolgen</i>	√

Op 14 oktober 2008 besluit het college tot privatisering. Daarvan kan worden afgeweken als de nieuwe Parkeer BV winstgevend blijkt of als door de privatisering een monopolist wordt gecreëerd. Dit standpunt lijkt afkomstig uit het college. Dit besluit van het college is niet consistent met eerdere besluitvorming, waarin de winstgevendheid van de nieuwe Parkeer BV geen rol speelde in de discussie over verzelfstandiging of privatisering. Ook is niet duidelijk op grond van welke argumenten ertoe is besloten. In de toelichting op het besluit wordt

slechts verwezen naar de discussie over eventueel uitstel van privatisering op grond van de te verwachten kosten en opbrengsten van de aanbesteding. We kunnen slechts constateren dat de winstgevendheid van Cition in de latere discussie een rol van weinig betekenis heeft gespeeld. Steeds moest men constateren dat over de winstgevendheid van Cition weinig kon worden gezegd, omdat het nog werkte met de vaste tarieven van de stadsdelen uit 2006.

Het besluit van 5 januari 2010 is het eerste waarin wordt gesproken over privatisering door aanbesteding. In de besluiten van juli 2007 en april 2008 wordt de wijze van privatiseren nog in het midden gelaten. Wel wordt er in de toelichting op het collegebesluit van april 2008 ingegaan op de te verwachten marktwaarde van de Parkeer BV. Die blijkt op het moment van aanbesteden (privatiseren). Alle resterende frictiekosten moeten uit het aanbestedingsvoordeel (verkoopopbrengst) worden gedekt. Als de aanbesteding naar verwachting onvoldoende oplevert of op een later moment een betere opbrengst gerealiseerd kan worden, zou de aanbesteding moeten worden uitgesteld. Het idee hierbij lijkt te zijn geweest dat Cition werd verkocht aan de winnaar van de aanbesteding. Dit moest een voorwaarde worden in het te schrijven bestek.

We constateren dat het college lang onduidelijk was over de precieze wijze van privatiseren. We vermoeden dat dit mede wordt veroorzaakt doordat het college lang geen inzicht had in de kosten en opbrengsten van privatisering. Pas aan het eind van 2010 verschenen hierover de eerste berekeningen. Toen werd ook duidelijk dat een openbare aanbesteding, waarbij de eenmalige inkomsten voor de gemeente bescheiden zouden zijn, het meest voor de hand lag.

In het tweede principebesluit over aanbesteding, dat van december 2010, staat het voorbehoud over de parkeerketen centraal. Merkwaardig is dat vervolgens niet alleen naar de risico's van de parkeerketen onderzoek wordt gedaan, maar ook de financiële gevolgen van de privatisering aan een second opinion worden onderworpen. Wij hebben niet kunnen nagaan hoe dit besluit tot stand is gekomen. Vervolgens blijkt uit de second opinion dat de risico's in de parkeerketen met enige goede maatregelen kunnen worden afgedekt. Uit de twee onderzoeken naar de financiële gevolgen blijkt dat er nogal wat verschil van inzicht bestond over de kosten en opbrengsten van de aanbesteding. Omdat de inschatting van die kosten en opbrengsten voor een fors deel is gebaseerd op aannames, is dat misschien ook niet zo vreemd. In het uiteindelijke besluit tot aanbesteding van januari 2012 wordt er echter geen aandacht gegeven aan deze verschillen van inzicht. Je kunt je afvragen of er betere informatie te vergaren zou zijn geweest. Voorspellingen over de te maken kosten van een sociaal plan of de omvang van risico's die men tegen gaat komen, blijven moeilijk. Een vergelijking van een exploitatie door een overheidsbedrijf met een particulier bedrijf zal meestal manco's kennen, omdat de overheid geen volledig zicht krijgt op de exploitatie door het particuliere bedrijf. Dat het besluit uiteindelijk zo genomen is, is niet aan de rekenkamer om over te oordelen: dat is een bestuurlijke keuze. We zijn van mening dat het besluit wel transparanter had kunnen zijn.

Het besluit van het college van januari 2012 wordt ter kennisname voorgelegd aan de raad, waar nog een laatste belangrijke wijziging in het proces plaats vindt. Het college was er tot dan toe vanuit gegaan dat Cition niet zou meedoen aan de aanbesteding. De winnaar van de aanbesteding diende het personeel van Cition over te nemen en Cition zou daarna opgeheven worden. Door een motie die raadsbreed wordt ondersteund, wordt het college uitgenodigd om te onderzoeken of Cition toch mee kon doen aan de aanbesteding. Het college zegde toe de motie uit te voeren. Dat besluit is niet consistent met de eerdere constatering dat een overheidsbedrijf niet concurrerend kan zijn met private partijen en het dus niet zinvol is om Cition mee te laten doen aan de aanbesteding. Het college heeft in januari 2013 uiteindelijk besloten om Cition toe te laten tot de aanbesteding.

## 2.4 De bruikbaarheid van de raamnota's

De raamnota's waren voor het proces van verzelfstandiging en privatisering maar beperkt bruikbaar. Dit geldt in het bijzonder voor privatisering.

Tabel 2.4 - Toetsing normen beleid

		Aanpak en organisatie (2001)	Doelgericht op afstand (2008)
denkkader	<i>Heeft het een algemeen uitgangspunt?</i>	nee	√
	<i>Is het systematisch van opzet?</i>	nee	√
	<i>Leidt het tot duidelijk omschreven keuzes en keuzemomenten?</i>	nee	√
proceskader	<i>Is er sprake van een eenduidig onderscheiden fasering?</i>	nee	niet voor privatisering
	<i>Is er duidelijk welke activiteiten in elke onderscheiden fase moeten gebeuren?</i>	nee	niet volledig
	<i>Is duidelijk hoe elke fase wordt afgesloten?</i>	nee	niet voor privatisering

De vigerende nota's over verzelfstandiging waren maar beperkt bruikbaar voor het proces van verzelfstandiging en privatisering van het parkeerbeheer. Bij de eerste nota uit 2001 wordt dit in belangrijke mate veroorzaakt door het nog vrij algemene karakter van de nota. Er is nog geen algemeen uitgangspunt voor het beleid, het denkkader is nog weinig systematisch opgebouwd en de invulling van de activiteiten in de onderscheiden fases is nog weinig concreet.

De indruk bestaat dat bij de verzelfstandiging van Stadstoezicht in de jaren vanaf 2003 het college al snel een pad is ingeslagen dat wegleidde van de nota uit 2001. In dit proces zijn juist bouwstenen gelegd voor de raamnota uit 2008.

In de nota's uit 2008 en 2013 worden stappen gezet die leiden tot een meer door-dachte en concrete aanpak voor processen van verzelfstandiging. Wat opvalt is dat in alle nota's – ook de 2 recentere - weinig aandacht uitgaat naar privatisering. Wat privatisering inhoudt en hoe dit zou kunnen plaatsvinden, wordt niet besproken. Ook wordt niet ingegaan op de vraag wat de gevolgen zijn van het voornemen om een verzelfstandiging tot een privatisering te laten leiden voor de inhoud en lengte van de onderscheiden fasen. Onze constatering – dat de denk- en de onderzoeksfase veel langer hebben geduurd dan het college op papier aangaf – is daarvan een gevolg. Het gebrek aan aandacht voor privatisering klemt te meer, omdat het om een politiek gevoelig onderwerp gaat.

Tenslotte zijn de nota's niet altijd even duidelijk over de rol van de gemeenteraad. Wettelijk gezien is die beperkt tot het geven van wensen en bedenkingen en haar algemene budgetrecht. Maar in de praktijk – dit wordt met zoveel woorden in de nota uit 2013 erkend – kan het college niet verder zonder de uitgesproken instemming van de gemeenteraad met het collegebesluit. Maar in de concrete casus van het parkeerbeheer is gebleken dat de gemeenteraad geen keuze kon maken uit verschillende opties op grond van de beschikbare informatie. Zo is de besluitvorming niet aan de gemeenteraad voorgelegd. Als dat de praktijk is, dan blijft de positie van de gemeenteraad in een proces van verzelfstandiging en privatisering vrij vaag.



### 3 Analyse en aanbevelingen

#### 3.1 Hoofdconclusies

1. De besluitvorming over de verzelfstandiging en privatisering van het (fiscale) parkeerbeheer is niet altijd weloverwogen en doorzichtig geweest. Vooral in de denkfase en de uitvoeringsfase zijn besluiten genomen, die niet voldoen aan de eisen van transparantie, consistentie en rationaliteit die je aan het nemen van beslissingen kunt stellen.

Tabel 3.1 - Toetsing normen besluiten

		denkfase	onderzoeksfase	uitvoeringsfase
transparantie	<i>Open over risico's</i>	nvt	√	nee
	<i>Open over argumenten (overwogen opties en gevolgen)</i>	nvt	√	niet volledig
consistentie	<i>Besluit in lijn met eerdere besluiten</i>	nee	nee	nee
rationaliteit	<i>Relevante opties in kaart gebracht</i>	nee	√	√
	<i>Informatie over gevolgen helder en adequaat</i>	nee	niet volledig	√
	<i>Afweging van opties op basis van gevolgen</i>	nee	√	√

2. De raamnota's die de gemeente heeft opgesteld voor verzelfstandigingen waren in dit proces maar beperkt bruikbaar. Het denkkader in de nota uit 2008 was een vooruitgang in vergelijking met de nota uit 2001, maar het proceskader schoot nog te kort, vooral omdat er nauwelijks aandacht is voor privatisering.

Tabel 3.2 - Toetsing normen beleid

		aanpak en organisatie (2001)	doelgericht op afstand (2008)
denkkader	<i>Heeft het een algemeen uitgangspunt?</i>	nee	√
	<i>Is het systematisch van opzet?</i>	nee	√
	<i>Leidt het tot duidelijk omschreven keuzes en keuzemomenten?</i>	nee	√
proceskader	<i>Is er sprake van een eenduidig onderscheiden fasering?</i>	nee	niet voor privatisering
	<i>Is er duidelijk welke activiteiten in elke onderscheiden fase moeten gebeuren?</i>	nee	niet volledig
	<i>Is duidelijk hoe elke fase wordt afgesloten?</i>	nee	niet voor privatisering

## 3.2 Analyse en aanbevelingen

De verzelfstandiging en privatisering van het fiscale parkeerbeheer is een langdurig proces geweest. Dit proces is gestart in 2003 en de gunning van de aanbesteding van het parkeerbeheer wordt in 2015 verwacht. De gemeente vindt het belangrijk dat de besluitvorming over verzelfstandigingen en privatiseringen zorgvuldig plaatsvindt. Dit heeft ze vastgelegd in de nota *Doelgericht op afstand*.

Op grond van ons onderzoek naar het besluitvormingsproces tussen 2003 en het besluit tot de aanbesteding in 2012 komen we tot de conclusie dat de besluitvorming over de verzelfstandiging en de privatisering van het fiscale parkeerbeheer niet altijd weloverwogen en doorzichtig is geweest en dat de bestaande raamnota maar beperkt bruikbaar was. We willen daarom de volgende kanttekeningen maken.

### 3.2.1 Raamnota heeft weinig aandacht voor flexibiliteit

De eerste fase van de besluitvorming over verzelfstandiging van het parkeerbeheer - de zogenaamde denkfase - heeft zeer kort geduurd: slechts een maand. Op 28 mei 2003 maakt het toenmalige stadsdeel Oud-Zuid bekend dat het de door het stadsdeel georganiseerde aanbesteding van het parkeerbeheer gunt aan het particuliere bedrijf PCH. Dit terwijl tot op het laatste moment bij het college, de directeur van dienst en de gemeenteraad de verwachting bestond dat het contract aan de toenmalige dienst Stadstoezicht zou worden gegund. Door het besluit van het stadsdeel verliest de dienst Stadstoezicht 20% van haar omzet en moet zij medewerkers ontslaan, wat tot een flinke financiële strop voor de centrale stad leidt. Op 13 mei 2003 besluit het college officieel de denkfase te starten, die het college op 17 juni 2003 beëindigt met het besluit om de denkfase af te ronden en de onderzoeksfase te starten.

Het college besluit aan het eind van de denkfase dat het afstoten van het parkeerbeheer (en daarmee een deel van de dienst Stadstoezicht) in principe mogelijk is, omdat er geen sprake is van een wettelijke taak. Het college doet echter geen uitspraak over de positionering van de afgestoten taak en organisatie. Mogelijke opties hiervoor waren nog niet in kaart gebracht, laat staan overwogen. Het college constateert dat het onmogelijk is om conform de systematiek van de toenmalige raamnota over verzelfstandigingen al een weloverwogen keuze over de positionering van de Stadstoezicht te maken. Het college geeft echter geen argumenten waarom het meent - ondanks de geconstateerde afwijking van de systematiek van de raamnota - toch tot de onderzoeksfase te kunnen overgaan.

Wij kunnen ons voorstellen dat het college in de gegeven omstandigheden de druk ondervond om te handelen. Onder druk van het besluit van stadsdeel Oud-Zuid moesten op korte termijn ingrijpende besluiten worden genomen over de dienst Stadstoezicht. Waarom het college zich niet in staat achtte een keuze te maken over de positionering van Stadstoezicht, maar toch verder wilde gaan, maakte het niet duidelijk. Dat is rationeel noch consistent te noemen.



#### Aanbeveling 1

*Draag in het beleid inzake verzelfstandigingen zorg voor expliciete exit en bijstuurmogelijkheden, die in het algemene beleid zijn ingebed.*

Er was sprake van een crisisachtige situatie waarin de toenmalige - maar ook de huidige - raamnota over verzelfstandigingen en privatiseringen niet in voorziet. Dat soort situaties zijn in dergelijke complexe processen nauwelijks te voorkomen. Daarom moeten exit en bijstuurmogelijkheden in het algemene beleid zoals verwoord in de nota's expliciet aan de orde worden gesteld.

### 3.2.2 Gebrek aan bestuurlijke helderheid leidt tot stroperig proces

De stadsdelen hebben in het besluitvormingsproces over de verzelfstandiging van het parkeerbeheer constant druk uitgeoefend op het college. De opvatting van de stadsdelen was dat het parkeerbeheer zo snel als mogelijk verzelfstandigd en dan geprivatiseerd moest worden. De stadsdelen meenden dat de dienstverlening van de dienst Stadstoezicht leidde tot hoge kosten voor de stadsdelen; dienstverlening door particuliere bedrijven zou tot vermindering van kosten en verbetering van kwaliteit leiden. Ook vonden de stadsdelen dat zij konden beslissen over de parkeerhandhaving en dat dit geen bevoegdheid van de centrale stad was. De centrale stad was van mening dat de stadsdelen niet zo maar zelfstandig besluiten konden nemen over de parkeerhandhaving en de centrale stad vervolgens met de gevolgen daarvan (de hoge kosten bij de dienst Stadstoezicht) laten zitten. Deze opvattingen hebben geleid tot een moeizaam besluitvormingsproces, maar uiteindelijk zijn de verschillende opties wel overwogen en zijn de genomen besluiten open over de argumenten en de risico's. Wel lijkt het onderhandelingsproces tussen centrale stad en stadsdelen een wissel te hebben getrokken op de consistentie: het college week niet alleen af van de weg, zoals het die in zijn eigen raamnota had aangegeven, maar het week ook af van het besluit dat het aan het einde van de denkfase had genomen.

Moet dit proces nu gekenschetst worden als bestuurlijk gedoe of als het uitonderhandelen van een evenwichtige inbreng van verschillende belangen? Is het te voorkomen geweest? Eén van de informanten in ons onderzoek heeft er op gewezen dat er na het referendum over de stadsprovincie in 1995 onvoldoende is nagedacht over de bevoegdheden van stad en stadsdelen. Er werd vanuit gegaan dat de vorming van een stadsprovincie zou leiden tot inliggende stadsdelen en randgemeenten, die de volledige gemeentelijke bevoegdheden zouden krijgen. Het niet doorgaan van de stadsprovincie had tot gevolgen voor de verdeling van bevoegdheden tussen stad en stadsdelen moeten leiden. Bij het parkeerbeheer leidde dit tot de moeizame situatie, waarbij de stadsdelen verantwoordelijk waren voor de uitvoering van het parkeerbeheer, terwijl zij dit inkochten bij een dienst van de centrale stad. Van gedwongen winkelnering was echter geen sprake. De betrokken dienst had wel een verantwoordelijkheid als reïntegratiebedrijf, waar werklozen door middel van instroom- en doorstroombanen een plek op de arbeidsmarkt konden vinden. Dat maakte concurrerend werken niet goed mogelijk. Het college heeft het niet mogelijk geacht om in deze situatie in te grijpen en de verantwoordelijkheden van de stadsdelen te beperken. Daar speelde de politieke kleur van het college ook een rol bij; overigens

stond het functioneren van de stadsdelen - en met name hun optreden dat steeds meer op 'gewone' gemeenten begon te lijken - in deze periode nog maar weinig ter discussie. Pas in uiterste nood daartoe gedwongen - toen in 2008 enige stadsdeelraden dreigden het bereikte compromis tussen centrale stad en stadsdelen niet te onderschrijven - is het college een procedure gestart om de bevoegdheden inzake het parkeerbeheer weer bij de centrale stad te plaatsen.

#### Aanbeveling 2

*Zorg bestuurlijk voor heldere procedures en een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden.*

Door de verandering van het bestuurlijk stelsel in 2014 zijn de bevoegdheden van de stadsdelen inmiddels gewijzigd. Een bevoegdhedenconflict tussen centrale stad en stadsdelen als bij het parkeerbeheer kan zich niet meer op die wijze voordoen. Maar meningsverschillen of verschillen van inzicht tussen ambtelijke diensten en afdelingen blijven bestaan. Verzelfstandiging en privatisering zijn politiek zeer gevoelige onderwerpen, waarover besluitvorming uiterste zorgvuldigheid in argumentatie vereist. Zo helder mogelijke procedures en een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden kunnen daarbij stroperige bestuurlijke discussie voorkomen. Dit is uiteraard in algemene zin altijd juist. Bij deelnemingen vraagt dit om extra aandacht en in het deelnemingenbeleid en in een uitwerkingsplan voor een verzelfstandiging of privatisering zou moeten worden aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is.

### 3.2.3 Voor het proces van privatiseren ontbreken kaders

Op 3 juli 2007 heeft het college besloten tot de verzelfstandiging en daarna snelle privatisering van het fiscale parkeerbeheer. In dat besluit is nog niet opgenomen hoe er zal worden geprivatiseerd; uit de ambtelijke documenten is af te leiden dat men aan verkoop van het bedrijf dacht. Op 14 oktober 2008 neemt het college het besluit tot privatisering, maar stelt daarbij dat dat niet noodzakelijk is als het nieuwe verzelfstandigde bedrijf winstgevend blijkt of als door de privatisering een monopolist zou ontstaan. Achtergrond van dit besluit lijkt te zijn geweest dat de betrokken wethouder meende dat de gemeente zelf diende te profiteren van de voorgenomen technologie-impuls (de invoering van de scantechiek). Pas in het collegebesluit van 5 januari 2010 is sprake van privatiseren door middel van aanbesteding van het parkeerbeheer. Het college was dus lang onduidelijk over de precieze wijze van privatiseren. Wij vermoeden dat dit onder meer wordt veroorzaakt doordat het college lang geen inzicht had in de kosten en opbrengsten van privatisering.

We constateren dat er in de raamnota's - ook niet in de laatste van 2013 - vrijwel niets is opgenomen over privatisering. Handvatten bieden deze raamnota's dus niet. Er lijkt sprake van een onderschatting van het fenomeen privatisering. De in de raamnota's aangegeven procesfasen hebben in werkelijkheid veel langer geduurd dan op papier is aangegeven door het college. Dit is onder meer veroorzaakt doordat bij het parkeerbeheer de verzelfstandiging onmiddellijk is gevolgd door de

privatisering. Daardoor zijn een aantal zaken twee keer uitgevoerd en liepen de kosten en baten van de verzelfstandiging en van de privatisering door elkaar heen. Au fond zijn de mogelijkheden en gevolgen van privatisering moeilijk in te schatten. Hierbij kleuren de politieke posities en belangen de inschatting van de resultaten van privatisering veel meer in als bij een besluit tot verzelfstandiging. Daarover had het college transparanter kunnen zijn in zijn besluit van 24 januari 2012.

#### Aanbeveling 3

*Breid de raamnota uit en neem privatisering daarin op.*

Een privatiseringsproces moet niet onderschat worden. Privatiseren is op een aantal manieren mogelijk. Het kan door een openbare verkoop van de aandelen; door een aanbesteding, waarbij wordt bedongen dat de partij die de gunning krijgt het personeel overneemt, of door een aanbesteding waarbij de particuliere partij alleen de aandelen overneemt. Aan de verschillende wijzen van privatiseren kleven voor- en nadelen en risico's voor de gemeente. Die zijn mede afhankelijk van de marktomstandigheden waarin het te privatiseren gemeentebedrijf actief is en dat kan ook weer snel veranderen. In het gemeentelijk beleid dient het besluit tot privatisering duidelijk onderscheiden te worden van het besluit tot verzelfstandiging. Ook daarbij passen allerlei stappen die in een nieuwe, bijgewerkte raamnota over verzelfstandiging kunnen worden geëxpliciteerd.

#### **3.2.4 Zonder inbedding kan politieke bijsturing leiden tot ongelukken**

Tot en met het besluit van 24 januari 2012 gaat het college er vanuit dat Cition niet mee gaat doen aan de aanbesteding. De winnaar van de aanbesteding diende het personeel van Cition over te nemen en Cition zou daarna worden opgeheven. Door een motie die raadsbreed wordt ondersteund wordt het college op 25 april 2012 uitgenodigd om Cition toch mee te laten doen aan de aanbesteding.

De betrokken wethouder heeft bij de discussie in de commissie over dit voorstel er op gewezen dat meedoen van Cition aan de aanbesteding heel lastig kan zijn, omdat Cition moet meewerken aan de aanbesteding vanwege zijn kennis over de parkeerketen. Wel is er een juridisch advies, waarin is opgenomen dat de vigerende wetgeving geen belemmeringen oplevert voor deelname van Cition, op voorwaarde dat de gemeente maatregelen neemt tegen de mogelijkheid van bevoordeling door de gemeente van Cition.

Het toelaten van Cition tot de aanbesteding spoort niet met het belangrijkste argument voor de privatisering, namelijk dat een eigen overheidsbedrijf minder efficiënt is dan een marktpartij. Het is op te vatten als een politiek compromis, maar wel één met vergaande gevolgen; zeker als Cition de aanbesteding zou winnen.

In de gemeenteraad speelden verschillende motieven om tot dit verzoek te komen. De gemeenteraad ervoer ongetwijfeld een spanning met toezeggingen aan het personeel van Cition. Het verzoek was een politieke wens van de gemeenteraad.

Een dergelijk verzoek moet altijd zwaar wegen en het is in ieder geval niet aan de rekenkamer om daar een oordeel over te hebben.

**Aanbeveling 4**

*Creëer tijd en ruimte bij plotselinge politieke wendingen en maak daar gebruik van.*

Er kan altijd voor de raad een reden zijn om toch op een bepaald moment een andere weg in te willen slaan. Het is de verantwoordelijkheid van college om dit zorgvuldig in te bedden en daarvoor is tijd en ruimte nodig. In deze cases heeft het college nog wel bij het debat rond de motie ruimte gevraagd en ook gekregen van de raad om te onderzoeken of Cition op dezelfde voorwaarden als andere partijen tot de aanbesteding kon worden toegelaten. Het college heeft uiteindelijk besloten dat Cition kon worden toegelaten.

## 4 Bestuurlijke reactie

De rekenkamer heeft dit rapport op voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam met het verzoek om te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Op ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college.

Hierna volgt de tekst van de bestuurlijke reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

### 4.1 Bestuurlijke reactie college

Op 9 juni 2015 heeft u ons het conceptrapport *Verzelfstandiging Parkeerbeheer* aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Dit conceptrapport bevat de resultaten van uw onderzoek naar de verzelfstandiging en privatisering van het (fiscale) parkeerbeheer. Daarin heeft u ons specifiek verzocht om in te gaan op de conclusies die u in het rapport trekt en de aanbevelingen die u ons doet.

#### **Conclusies bestuurlijk rapport**

In uw rapport trekt u twee conclusies. De eerste is ten aanzien van de transparantie, consistentie en rationaliteit van de besluitvorming over de verzelfstandiging en privatisering van het (fiscale) parkeerbeheer. U stelt hierbij dat deze besluitvorming niet altijd weloverwogen en doorzichtig geweest. Uw tweede conclusie is ten aanzien van de bruikbaarheid van de raamnota's die de gemeente heeft opgesteld voor verzelfstandigingen, naar uw oordeel zijn deze maar beperkt bruikbaar geweest.

#### *Transparantie van besluitvorming*

De rode draad in het proces van verzelfstandiging en aanbesteding van het parkeerbeheer was het spanningsveld tussen stadsdelen en centrale stad. Stadsdelen hadden de vrijheid om zelf een uitvoerder te kiezen, maar als dit een ander dan het toenmalige Stadstoezicht was, draaide de centrale stad op voor de kosten van de reorganisatie van Stadstoezicht, dat daardoor omzet misliep. De verzelfstandiging en voorgenomen privatisering is daarmee vooral een politiek bestuurlijk proces geworden. Dit rapport moet daarom ook in de context gelezen worden.

#### *Bruikbaarheid raamnota's*

De raamnota voor verzelfstandigingen, die bij de aanvang van de verzelfstandiging van het parkeerbeheer geldend was, is sindsdien tweemaal geactualiseerd, waarbij steeds de lessen uit het verleden meegenomen zijn. Deze raamnota's gaan inderdaad vooral in op het proces van verzelfstandiging en minder op de uitvoering van een privatisering. Dit is met name ingegeven, omdat verzelfstandiging in de regel een eerste stap is, waarin het betreffende onderdeel uit de gemeente geplaatst wordt. Privatisering is dan een volgende stap. Het besluit tót privatisering valt onder de beschrijving van de raamnota, de wijze waarop geprivatiseerd wordt, is een tech-

nische uitvoering. Dit is maatwerk en is vooral gedreven door juridische en fiscale kaders, die sterk verschillen per activiteit en daarmee per deelneming. Het is daarom ook lastig om dit in beleid te vatten.

### **Aanbevelingen**

In reactie op uw aanbevelingen, willen wij u het volgende meegeven:

*Aanbeveling 1) Draag in het beleid inzake verzelfstandiging zorg voor expliciete exit en bijstuurmogelijkheden, die in het algemene beleid zijn ingebed.*

Bij de actualisatie van het deelnemingenbeleid in 2013 hebben de lessen die uit eerdere complexe bestuurlijke trajecten geleerd zijn, zoals de verzelfstandiging Haven en de Noord/zuidlijn een belangrijke rol gespeeld. Naar de mening van het college zijn dergelijke exit en bijstuurmogelijkheden in de huidige raamnota voldoende opgenomen, bijvoorbeeld door borgen van risicomatregelen (zoals het vragen om tegenspraak), de gefaseerde aanpak en het opnemen van verschillende scenario's tijdens de onderzoeksfase, waarmee fuikdenken voorkomen moet worden. Dit laat onverlet dat bij een volgende actualisatie van het deelnemingenbeleid naar deze aanbeveling zal worden gekeken.

*Aanbeveling 2) Zorg bestuurlijk voor heldere procedures en een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden*

Op dit moment is de uitvoeringsnotitie Doelgericht op Afstand in ontwikkeling. Hierin wordt (onder andere) opgenomen hoe de verantwoordelijkheden zijn afgebakend bij de verschillende processen binnen het deelnemingen beheer. Deze toezegging is reeds door de wethouder Deelnemingen gedaan; deze aanbeveling wordt overgenomen.

*Aanbeveling 3) Breid de raamnota uit en neem privatisering daarin op.*

Zoals wij opmerken in reactie op uw tweede conclusie, bestaan er vele mogelijkheden om te privatiseren. Welke procedure de juiste is, is sterk afhankelijk van de juridische en fiscale kaders die op de betreffende activiteit van toepassing zijn. Omdat dit zodanig maatwerk en daarnaast vooral de technische uitvoering betreft, ziet het college geen noodzaak om deze aanbeveling in beleid te verankeren.

*Aanbeveling 4) Creëer tijd en ruimte bij plotselinge politieke wendingen en maak daar gebruik van*

Het college is zich bewust van de wettelijke verdeling van bevoegdheden tussen college en raad, zeker waar het deelnemingen betreft. Daarbij tracht het college, conform artikel 169 uit de gemeentewet, de raad actief en passief te informeren over onderwerpen die voor de raad van belang zijn bij de uitoefening van zijn taak. Deze aanbeveling is moeilijk in beleid te vatten, maar zal een plaats krijgen in de uitvoeringsnotitie Doelgericht op Afstand.

### **Vertrouwelijkheid**

U stelt dat u heeft begrepen dat er ambtelijk geen bezwaar is tegen het openbaar maken van de rapportage nadat de gunning van de aanbesteding parkeerbeheer heeft plaats gevonden. Daarbij willen wij u er wel op wijzen dat er – zoals ambtelijk ook aangegeven – nog mogelijk rechtszaken zullen worden aangespannen. Het college begrijpt uw wens om na gunning te willen publiceren, maar is van mening dat informatie uit kabinet besluiten niet geopenbaard moet worden tot na het moment van onherroepelijke gunning. Het college adviseert u daarom de rapportage pas na onherroepelijke gunning openbaar te maken. In september verwacht het college hierover een besluit te kunnen nemen.

Tenslotte respecteren wij de vertrouwelijkheid van dit conceptrapport en zullen de vertrouwelijkheid op de besluitvorming over de reactie op uw rapport pas opheffen op het moment van publicatie van uw rapport.

## **4.2 Nawoord rekenkamer**

De rekenkamer dankt het college van B&W voor zijn reactie op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer vindt het wel jammer dat de reactie niet echt ingaat op een aantal centrale punten in het rapport.

Ons rapport bevat twee hoofdconclusies. De eerste is dat er nogal wat kanttekeningen zijn te plaatsen bij de rationaliteit, consistentie en transparantie van de besluiten die er genomen zijn in het proces van verzelfstandiging en privatisering van het parkeerbeheer. De tweede conclusie is dat de gemeentelijke raamnota in dit proces maar beperkt bruikbaar is geweest, omdat die nauwelijks ingaat op privatiseringen.

Over de eerste conclusie merkt het college op dat de verzelfstandiging en privatisering van het parkeerbeheer vooral een politiek bestuurlijk proces is geweest en het gebeurde in die context moet worden bekeken. Dat laatste is precies wat we hebben gedaan. Onze kanttekeningen zijn met in achtneming van die context. Wij hebben geworsteld met de vraag wat in die context met respect voor het primaat van de politiek om iets te willen, gezegd kan worden over de kwaliteit van de besluitvorming. Wij willen aan de hand van deze casus in gesprek over hoe het beter kan. Het college lijkt dat niet zinvol te vinden, schijnbaar omdat de opvatting wordt gehuldigd dat in een politieke bestuurlijke context de kwaliteit van de besluitvorming niet te beïnvloeden is en dus ook niet te verbeteren.

Over de tweede conclusie van de rekenkamer stelt het college dat de wijze van privatisering een technische uitvoering betreft en daarom lastig in beleid te vatten is. Deze opmerking begrijpen we niet. Uit onze beschrijving van de voorbereiding van en de besluitvorming over de aanbesteding van het parkeerbeheer blijkt dat hierover meer dan drie jaar politiek bestuurlijk gesteggeld is. Dit benoemen als ‘technische uitvoering’ doet geen recht aan de werkelijkheid.

In het verlengde van zijn reactie op onze conclusies staat het college ook niet positief tegenover onze aanbevelingen. Het college lijkt de eerste aanbeveling overbodig te vinden, de tweede is volgens het college al in uitvoering, de derde wordt niet noodzakelijk geacht en de vierde noemt het college moeilijk uitvoerbaar.

Toen de rekenkamer dit onderzoek startte was zij zich ervan bewust dat zij een ingewikkeld onderwerp aansneed, omdat in de meeste politieke besluitvormingsprocessen het maken van plannen en het nemen van beslissingen nauw verweven zijn. Het nemen van beslissingen is het domein van de politiek en in principe voor de rekenkamer een gegeven. Niemand wil echter dat door het politieke karakter van de besluitvorming verkeerde beslissingen worden genomen. Verkeerd in die zin dat de beslissing uiteindelijk volgens alle betrokkenen volstrekt verkeerd uitpakt en dat dat voorkomen had kunnen worden op grond van de informatie die aanwezig was op het moment dat het besluit werd genomen. Met dit onderzoek hebben we een bijdrage willen leveren aan het voorkomen van dat soort verkeerde beslissingen. We hopen dat de gemeenteraad ondanks de reactie van het college onze aanbevelingen wil onderstrepen.







Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 25 478 08  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)